

Bundesgericht  
Tribunal fédéral  
Tribunale federale  
Tribunal federal

{T 0/2}

1C\_513/2014

Urteil vom 13. Mai 2016

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung  
Bundesrichter Fonjallaz, Präsident,  
Bundesrichter Merkli, Chaix,  
Gerichtsschreiber Uebersax.

Verfahrensbeteiligte  
1. A. \_\_\_\_\_ AG,  
2. C. \_\_\_\_\_,  
Beschwerdeführer, beide vertreten durch  
Meret Obrist, Rechtsanwältin,

gegen

B. \_\_\_\_\_ AG,  
Beschwerdegegnerin, vertreten durch  
Peter Stadelmann und Christina Zimmerli,  
Rechtsanwälte,

Gemeinde Luthern,  
Gemeindekanzlei, Gemeindehaus Wölfen,  
Postfach 41, 6156 Luthern,  
Regierungsrat des Kantons Luzern,  
Regierungsgebäude, Bahnhofstrasse 15, 6002 Luzern,  
vertreten durch das Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement des Kantons Luzern,  
Bahnhofstrasse 15, Postfach 3768, 6002 Luzern.

Gegenstand  
Bau- und Planungsrecht,

Beschwerde gegen das Urteil vom 16. September 2014 des Kantonsgerichts Luzern, 4. Abteilung.

Sachverhalt:

A.

A.a. Die Gemeinde Luthern/LU verfügt über mehrere Zonen für den Kiesabbau. Im Gebiet "Fiechten/Gängli" wird seit 1967 Kies abgebaut. Die Kiesgrube "Gängli" ist rekultiviert. Die bestehende Kiesabbaustelle "Fiechten" ist weitgehend, aber noch nicht vollständig ausgeschöpft. Für die künftige Ausbeutung ist ein Gesuch der A. \_\_\_\_\_ AG (ehemals D. \_\_\_\_\_ A. \_\_\_\_\_ AG) um Restnutzung der bestehenden Kiesgrube sowie um Erweiterung des Kiesabbaus in westlicher Richtung hängig. Daraus ergaben sich mehrere Rechtsstreite zwischen verschiedenen Beteiligten, die unter anderem zwischen der A. \_\_\_\_\_ AG und der bisherigen Hauptbetreiberin der Kiesgrube "Fiechten", der E. \_\_\_\_\_ AG, sowohl zivilrechtlich hinsichtlich der Abbaurechte als auch öffentlich-rechtlich hinsichtlich der nötigen Abbaubewilligungen und der erforderlichen Rekultivierung ausgetragen werden (vgl. etwa das Urteil des Bundesgerichts 1C\_484/2011 vom 20. Februar 2012). Der Gemeinderat Luthern wartete deswegen mit der öffentlichen Auflage des Gesuchs der A. \_\_\_\_\_ AG vor allem bis zur Klärung der zivilrechtlichen Verhältnisse zu. Eine weitere, bisher noch nicht genutzte Abbauzone befindet sich im Gebiet "Under Moos". Für diese Abbauzone beschloss die Gemeindeversammlung mit Revision des Bau- und Zonenreglements der

Gemeinde Luthern (BZR) am 16. Dezember 2005 die folgende Sonderbestimmung (Art. 18 Abs. 4 Unterabs. 2 BZR).

"Eine Abbaubewilligung ist erst dann zulässig, wenn sich der Abbau in den Gebieten Fiechten und Gängli inkl. allfälliger Erweiterungen in seinem letzten Jahr befindet."

Der Regierungsrat des Kantons Luzern genehmigte diesen Beschluss am 7. Februar 2006.

A.b. Im Jahre 2008 beantragte die B.\_\_\_\_\_ AG, im Gebiet "Under Moos", auf dem Südteil des Grundstücks Nr. 943, Grundbuch Luthern, die nötigen Bewilligungen für den Abbau von rund einer Million m<sup>3</sup> Kies. Gleichzeitig mit diesem Baugesuch legte der Gemeinderat Luthern eine Änderung des Bau- und Zonenreglements auf zwecks Aufhebung von Art. 18 Abs. 4 Unterabs. 2 BZR. Sowohl gegen die von der B.\_\_\_\_\_ AG beantragten Bewilligungen als auch gegen die Änderung des Bau- und Zonenreglements ergingen Einsprachen.

A.c. Gegen die Revision des Bau- und Zonenreglements erhoben unter anderem die A.\_\_\_\_\_ AG sowie C.\_\_\_\_\_ als Grundeigentümer von in der Gemeinde Luthern gelegenen Grundstücken Einsprache. Am 15. Juli 2011 beschlossen die Stimmberechtigten der Gemeinde Luthern die Aufhebung von Art. 18 Abs. 4 Unterabs. 2 BZR. Mit Entscheid vom 1. Februar 2013 wies der Regierungsrat des Kantons Luzern eine dagegen erhobene Beschwerde ab. Zugleich erteilte er verschiedene für das Projekt zum Kiesabbau im Gebiet "Under Moos" erforderliche weitere Bewilligungen und eröffnete den entsprechenden Baubewilligungsentscheid des Gemeinderates Luthern vom 23. August 2012.

B.

B.a. Mit zwei separaten Eingaben vom 26. Februar 2013 erhob die A.\_\_\_\_\_ AG beim Kantonsgericht (damals Verwaltungsgericht) des Kantons Luzern Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen den Abbaubewilligungsentscheid der Gemeinde Luthern vom 23. August 2012 einerseits sowie, zusammen mit C.\_\_\_\_\_, gegen den Entscheid des Regierungsrats vom 1. Februar 2013 andererseits. Im Rahmen der zweiten Beschwerde wurde insbesondere die Nichtgenehmigung der Änderung des Bau- und Zonenreglements der Gemeinde Luthern (betreffend Art. 18 Abs. 4 BZR) beantragt.

B.b. Mit Urteil vom 16. September 2014 legte das Kantonsgericht die beiden Verfahren zusammen, soweit die individuell-konkreten Bewilligungsentscheide das Streitobjekt bilden. In einem gleichzeitig ergangenen separaten Entscheid beurteilte das Kantonsgericht den Streitpunkt der Revision des kommunalen Bau- und Zonenreglements und wies die entsprechende Beschwerde ab.

C.

C.a. Gegen dieses Urteil führen die A.\_\_\_\_\_ AG sowie C.\_\_\_\_\_ beim Bundesgericht Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten. Sie beantragen die Aufhebung des Urteils des Kantonsgerichts vom 16. September 2014, des Regierungsratsentscheides vom 1. Februar 2013 sowie des Gemeindeversammlungsbeschlusses vom 25. Mai 2011 über die Aufhebung von Art. 18 Abs. 4 Unterabs. 2 BZR; eventuell sei die Sache an die unteren Instanzen zurückzuweisen mit der Aufforderung, die verschiedenen Planungs- und Bewilligungsverfahren, welche die Abbauzonen "Fiechten/Gängli" und "Under Moos" betreffen, formell und materiell zu koordinieren und gestützt auf die Abwägung aller Interessen einen neuen Entscheid zu fällen.

Die B.\_\_\_\_\_ AG sowie die Gemeinde Luthern stellen Antrag auf Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei. Der Regierungsrat des Kantons Luzern verzichtete auf eine Stellungnahme. Das Kantonsgericht des Kantons Luzern schliesst ohne weitere Ausführungen und unter Hinweis auf sein Urteil auf Abweisung der Beschwerde. Das Bundesamt für Umwelt BAFU sieht von einem Rechtsbegehren ab, vertritt jedoch in seiner Vernehmlassung den Standpunkt, dass das strittige Projekt den bundesrechtlichen Bestimmungen zum Schutz der Landschaft und vor Immissionen nicht widerspricht. Das Bundesamt für Raumplanung ARE teilte dem Bundesgericht mit, dass das strittige Projekt aus seiner Sicht keine grundsätzlichen planerischen oder planungsrechtlichen Fragen aufwerfe, die eine Stellungnahme des Amtes notwendig erscheinen liessen.

C.b. Im weiteren Schriftenwechsel halten die A.\_\_\_\_\_ AG und C.\_\_\_\_\_ einerseits sowie die B.\_\_\_\_\_ AG andererseits im Wesentlichen an ihren Standpunkten und Anträgen fest. Das Kantonsgericht besteht auf seinem Antrag auf Abweisung. Die Gemeinde Luthern verzichtete auf zusätzliche Erwägungen zur Sache, weist aber darauf hin, dass auf dem Gemeindegebiet seit 2011

überhaupt kein Kies mehr abgebaut und stattdessen prozessiert und gestritten werde. Der Regierungsrat liess sich nicht mehr vernehmen.

D.

In einem separaten Verfahren ist vor Bundesgericht ebenfalls eine Beschwerde der A. \_\_\_\_\_ AG gegen das Urteil des Kantonsgerichts Luzern zur Erteilung der für den Kiesabbau erforderlichen Bewilligungen hängig (Dossier 1C\_511/2014).

Erwägungen:

1.

1.1. Gestützt auf Art. 82 lit. a BGG beurteilt das Bundesgericht Beschwerden gegen Entscheide in Angelegenheiten des öffentlichen Rechts. Dieses Rechtsmittel steht auch auf dem Gebiet des Raumplanungs- und Baurechts unter Einschluss des damit verbundenen Umweltschutzrechts zur Verfügung. Das Bundesgerichtsgesetz enthält dazu keinen Ausschlussgrund (BGE 133 II 249 E. 1.2 S. 251; vgl. auch, im Zusammenhang mit der Frage des Kiesabbaus, die Urteile des Bundesgerichts 1C\_590-592/2013 vom 26. November 2014 sowie 1A.115/2003 vom 23. Februar 2004, in: URP 2004 S. 299). Beim angefochtenen Urteil des Kantonsgerichts handelt es sich um einen kantonal letztinstanzlichen Endentscheid (vgl. Art. 86 Abs. 1 lit. d und Art. 90 BGG) im Bereich des Raumplanungs- und Baurechts sowie des Umweltschutzrechts.

1.2. Streitgegenstand bildet hier einzig die Revision des kommunalen Bau- und Zonenreglements (Aufhebung von Art. 18 Abs. 4 Unterabs. 2 BZR). Soweit die Beschwerdeführenden, vor allem im Zusammenhang mit ihrem Gesuch um Erweiterung des Kiesabbaugebiets "Fiechten/Gängli" sowie mit der angeblich ungenügenden Rekultivierung des bereits abgebauten Teils derselben Abbauzone weitergehende Anträge stellen und Rügen erheben, kann auf die Beschwerde grundsätzlich nicht eingetreten werden. Das schliesst freilich nicht aus, entsprechende Umstände bei der Frage der Rechtmässigkeit der strittigen Reglementsänderung mit zu berücksichtigen, soweit sie dafür aufgrund eines unmittelbaren Konnexes massgeblich sind.

1.3. Anfechtbar ist nur das Urteil des Kantonsgerichts (sog. Devolutiveffekt); dem Antrag der Beschwerdeführenden auf Aufhebung auch der unterinstanzlichen Entscheide kann daher von vornherein nicht stattgegeben werden. Immerhin gelten Entscheide unterer Instanzen als inhaltlich mitangefochten (vgl. BGE 134 II 142 E. 1.4 S. 144; 129 II 438 E. 1 S. 441).

1.4. Mit der Beschwerde an das Bundesgericht kann, von hier nicht interessierenden Möglichkeiten abgesehen, nur die Verletzung von Bundesrecht, wozu auch das Bundesverfassungsrecht zählt, gerügt werden (vgl. Art. 95 lit. a BGG). Das bedeutet insbesondere, dass das Bundesgericht die Einhaltung des kantonalen unter Einschluss des kommunalen Rechts nur auf Willkür hin überprüft.

1.5. Nach Art. 105 Abs. 1 BGG stellt das Bundesgericht auf den Sachverhalt ab, den die Vorinstanz erhoben hat, ausser wenn diese Feststellungen offensichtlich unrichtig sind bzw. an einem qualifizierten Mangel leiden (vgl. Art. 97 Abs. 1 bzw. Art. 105 Abs. 2 BGG).

2.

2.1. Die Beschwerdeberechtigung richtet sich nach Art. 89 Abs. 1 BGG. Bei Bauprojekten muss die dafür erforderliche Nähe der Beziehung zum Streitgegenstand insbesondere in räumlicher Hinsicht gegeben sein. Ein schutzwürdiges Interesse liegt vor, wenn die tatsächliche oder rechtliche Situation der Beschwerdeführenden durch den Ausgang des Verfahrens beeinflusst werden kann (BGE 137 II 30 E. 2.2.2 S. 33).

2.2. Die Beschwerdeführerin 1 ist Eigentümerin des Grundstücks Nr. 266, Grundbuch Luthern, das in weniger als 200 m Entfernung zum Grundstück Nr. 943 und in rund 20 m Entfernung zur Zufahrtsstrasse zum beabsichtigten neuen Abbaugelände "Under Moos" liegt. Da dieses Grundstück von den tatsächlichen Auswirkungen eines durch die strittige Änderung des Bau- und Zonenreglements ermöglichten Kiesabbauvorhabens, wie es im Übrigen ja bereits geplant ist, betroffen sein wird, ist sie zur Beschwerde an das Bundesgericht legitimiert. Dass die Beschwerdeführerin allenfalls auch wirtschaftliche Interessen am Verfahrensausgang hat, führt nicht dazu, dass ihr die Beschwerdebefugnis im bau- und planungsrechtlichen Verfahren abzusprechen wäre. Für die Annahme eines eigentlichen Missbrauchs des Beschwerderechts (dazu das Urteil des

Bundesgerichts 1C\_590-592/2013 vom 26. November 2014 E. 7) fehlt es an den dafür erforderlichen Belegen.

2.3. Heikler erscheint die Frage der Beschwerdeberechtigung beim Beschwerdeführer 2. Dieser ist Eigentümer der Grundstücke Nrn. 127, 129 und 222, Grundbuch Luthern, die teilweise innerhalb und teilweise ausserhalb der Abbauzone "Fiechten/Gängli" sowie angrenzend an die Kantonsstrasse und mindestens einen Kilometer von der geplanten Abbaustelle "Under Moos" entfernt liegen. Die Aufhebung von Art. 18 Abs. 4 Unterabs. 2 BZR betrifft die Abbauzone "Fiechten/Gängli" nur indirekt und es ist kaum ersichtlich, welche zusätzlichen Auswirkungen damit für den Beschwerdeführer 2 verbunden sein sollten. Die Frage seiner Beschwerdelegitimation kann jedoch mit dem Kantonsgericht dahingestellt bleiben.

### 3.

3.1. Gemäss Art. 42 Abs. 2 BGG ist in der Begründung in gedrängter Form darzulegen, inwiefern der angefochtene Akt Recht verletzt. Der Beschwerdeführer muss sich wenigstens kurz mit den Erwägungen des angefochtenen Entscheids auseinandersetzen. Besondere Anforderungen gelten, wenn die Verletzung von Grundrechten (einschliesslich der willkürlichen Anwendung von kantonalem Recht) geltend gemacht wird. Dies prüft das Bundesgericht grundsätzlich nur insoweit, als eine solche Rüge in der Beschwerde vorgebracht und begründet worden ist (Art. 106 Abs. 2 BGG). Das Bundesgericht prüft nur klar und detailliert erhobene und, soweit möglich, belegte Rügen (BGE 138 I 171 E. 1.4 S. 176; 135 III 127 E. 1.6 S. 130; 133 II 249 E. 1.4 S. 254 f.).

3.2. Soweit die Beschwerdeführerin den Sachverhalt aus eigener Sicht darstellt, legt sie nicht dar, dass und inwiefern die tatsächlichen Feststellungen der Vorinstanz offensichtlich unrichtig sein sollten. Die Sachverhaltsfeststellungen des Kantonsgerichts sind somit für das Bundesgericht verbindlich.

3.3. Unter anderem machen die Beschwerdeführenden, wenn auch in diesem Verfahren eher beiläufig, geltend, die privatrechtlichen Abbaurechte im noch nicht ausgebeuteten Teil des Gebiets "Fiechten/Gängli" seien inzwischen seit einem entsprechenden Urteil des Bezirksgerichts Willisau vom 27. März 2013 rechtskräftig geklärt. Dazu legen sie jedoch nicht dar, weshalb es einen Verstoss gegen Bundesrecht darstellen sollte, dass die Vorinstanz auf die entsprechenden Verhältnisse im Zeitpunkt des regierungsrätlichen Entscheids vom 1. Februar 2013 abstellte und das später ergangene zivilgerichtliche Urteil als nicht entscheidungswesentlich erachtete. Im Übrigen vermögen sie insoweit auch nicht nachvollziehbar aufzuzeigen, dass die massgebliche Rechtslage dadurch entscheidend beeinflusst würde. Darauf ist daher nicht einzugehen.

3.4. Die Beschwerdeführenden erheben teilweise weitere Rügen, die sie nur rudimentär bzw. nicht ausreichend begründen. Auf die Beschwerde kann daher nur im Umfang der nachfolgenden Erwägungen eingetreten werden. Im Übrigen erweisen sich die Vorbringen der Beschwerdeführenden wegen Nichtbeachtung der ihr obliegenden Substanziierungspflicht als unzulässig.

### 4.

4.1. Die Beschwerdeführenden rügen, die Reglementsänderung verstosse gegen den in Art. 21 Abs. 2 RPG enthaltenen Grundsatz der Planbeständigkeit bzw. Plansicherheit.

4.2. Nach Art. 21 Abs. 2 RPG werden die Nutzungspläne überprüft und nötigenfalls angepasst, wenn sich die Verhältnisse erheblich geändert haben. Ein Zonenplan kann seinen Zweck nur erfüllen, wenn er eine gewisse Beständigkeit aufweist (BGE 132 II 408 E. 4.2 S. 413; 120 Ia 227 E. 2b S. 231 mit Hinweisen). Hingegen hat der Grundeigentümer keinen Anspruch auf dauernden Verbleib seines Landes in derselben Zone. Planung und Wirklichkeit müssen bei Bedarf in Übereinstimmung gebracht werden (BGE 123 I 175 E. 3a S. 182 f.). Für die Beurteilung, ob die Veränderung der Verhältnisse erheblich ist und damit ein öffentliches Interesse an einer Planänderung besteht, bedarf es einer Interessenabwägung unter Berücksichtigung namentlich der Geltungsdauer des anzupassenden Zonenplans, seines Inhalts, des Ausmasses der beabsichtigten Änderung und deren Begründung (vgl. BGE 132 II 408 E. 4.2 S. 413 f.; 128 I 190 E. 4.2 S. 198 f.; WALDMANN/HÄNNI, Raumplanungsgesetz, 2006, Art. 21 N. 16 ff.). Je neuer ein Zonenplan ist, umso mehr darf mit seiner Beständigkeit gerechnet werden, und je einschneidender sich die beabsichtigte Änderung auswirkt, umso gewichtiger müssen die Gründe sein, die für die Planänderung sprechen (BGE 120 Ia 227 E. 2c S. 233; 113 Ia

444 E. 5a S. 455). Nach Ablauf des Planungshorizonts, der für Bauzonen 15 Jahre beträgt (Art. 15 lit. b RPG), sind Zonenpläne grundsätzlich einer Überprüfung zu unterziehen und nötigenfalls anzupassen (Urteil des Bundesgerichts 1P.293/1994 vom 20. Dezember 1994 E. 3c, in: ZBI 97/1996 S. 36). Je näher eine Planungsrevision dieser Frist kommt, desto geringer ist deshalb das Vertrauen auf die Beständigkeit des Plans, und umso eher können auch geänderte Anschauungen und Absichten der Planungsorgane als zulässige Begründung für eine Revision berücksichtigt werden (Urteil des Bundesgerichts 1P.611/2001 vom 25. Januar 2002 E. 3.2, in: ZBI 104/2003 S. 654; vgl. auch das Urteil des Bundesgerichts 1C\_202/2009 vom 12. Oktober 2009 E. 3.3). Namentlich Sondernutzungspläne sind besonders auf eine rasche Umsetzung ausgerichtet (Urteil des Bundesgerichts 1C\_429/2012 vom 15. April 2013 E. 5.2).

4.3. Die Beschwerdeführenden sind der Ansicht, die strittige Reglementsbestimmung habe keine drei Jahre Bestand gehabt, was mit der Planungssicherheit nicht vereinbar sei. Grundsätzlich ist jedoch für die massgebliche Dauer eines Plans auf dessen Gültigkeit abzustellen, die wiederum von der Genehmigung durch die zuständige kantonale Behörde abhängt (vgl. Art. 26, insbes. Abs. 3, RPG; WALDMANN/HÄNNI, a.a.O., Art. 21 N. 20 S. 510). Auch das von den Beschwerdeführenden angerufene Urteil des Bundesgerichts 1A.167/2002 E. 3.6 und 3.7 besagt nichts anderes, obwohl es insofern möglicherweise nicht ganz eindeutig erscheint. Es erscheint aber sinnvoll, sowohl für zu ändernden als auch für den neuen Plan auf denselben behördlichen Akt der Genehmigung abzustellen, was in der Regel eine vergleichbare Ausgangslage für die Berechnung der massgeblichen Gültigkeitsdauer des Plans gewährleistet. Hier verhält es sich so, dass der Regierungsrat den Erlass von Art. 18 Abs. 4 Unterabs. 2 BZR am 7. Februar 2006 und dessen Aufhebung am 1. Februar 2013 genehmigte. Auch wenn der Gemeinderat die entsprechende Vorlage bereits vom 2. November bis zum 1. Dezember 2009 öffentlich aufgelegt hatte, war die strittige Reglementsbestimmung doch - ohne Berücksichtigung der nachmaligen Rechtsmittelverfahren - rund sieben Jahre verbindlich in Kraft. Dabei handelt es sich um eine Dauer, die noch nicht zwingend eine Überprüfung der Planung auszulösen hat, eine Planänderung aber bei Vorliegen entsprechender Interessen auch nicht ausschliesst.

4.4. Gegenstand des vorliegenden Verfahrens bildet sodann nicht der Zonenplan und auch nicht die Abbauzone "Under Moos" als solche, sondern lediglich der reglementarisch vorgesehene Aufschub der Ausbeutung dieser Abbauzone. Das fragliche Gebiet bildet weiterhin Bestandteil des im Kantonalen Richtplan KRP 2009 unter der Nummer 48/8, Moos, Luthern, aufgeführten Abbaugebiets von kantonaler Bedeutung. Die Zulässigkeit der Nutzung des Abbaugebiets "Under Moos" steht damit nicht in Frage und wird an sich auch nicht angefochten. Strittig ist letztlich einzig der Zeitpunkt der Nutzung. Das ist zwar nicht unbedeutend. Es stellt aber nicht eine erhebliche Änderung der Zonenplanung dar, wenn der Kiesabbau in einer dafür ausgeschiedenen Zone früher erfolgen kann als das bisher vorgesehen war. Überdies hatte dieselbe Zonenplanung eine zeitliche Verzögerung ursprünglich nicht vorgesehen, sondern sie wurde erst nachträglich eingeführt und soll nunmehr wieder aufgehoben werden. Das belegt, dass es nicht um einen zentralen Punkt der Planung geht, sondern um eine eher untergeordnete Frage, die einer rascheren Anpassung zugänglich ist als der Nutzungsaspekt als solcher (vgl. WALDMANN/HÄNNI, a.a.O., Art. 21 N. 20 S. 513; BGE 124 II 391 E. 4b S. 396 mit Hinweis).

4.5. Seit dem Jahr 2011 wird in Luthern kein Kies mehr abgebaut. Im Luzerner Hinterland droht überdies ein Versorgungsengpass, der damit zusammenhängt, dass der dortige Kiesabbau durch Rechtsstreitigkeiten in einer Vielzahl von Verfahren blockiert ist. Namentlich trifft das auf das Gebiet "Fiechten/Gängli" zu, das zudem bereits zu einem Grossteil ausgebeutet ist. Diese Situation gefährdet die Sicherstellung der regionalen Selbstversorgung mit Rohstoffen, die unter anderem mit dem kantonalen Richtplan bezweckt wird. Das spricht für die Öffnung des Abbaugebiets "Under Moos". Sowohl der Regierungsrat als auch das Kantonsgericht setzten sich mit diesen Zusammenhängen vertieft auseinander. Der Vorschlag der Beschwerdeführenden, zunächst liesse sich das Abbaugebiet "Fiechten/Gängli" durch eine gemeinsame Nutzung der verschiedenen beteiligten Unternehmungen fertig ausbeuten, bevor das Gebiet "Under Moos" für den Abbau geöffnet würde, stellt sicherlich eine mögliche Variante dar. Angesichts der bestehenden Differenzen zwischen den fraglichen Gesellschaften ist aber mit Schwierigkeiten in der Zusammenarbeit zu rechnen. Es ist mithin nachvollziehbar, wenn die Vorinstanzen die von den Beschwerdeführenden angeregte Lösungsvariante als weniger erfolgversprechend einstufen als die gewählte Öffnung des neuen Abbaugebiets und dieser, ausdrücklich oder stillschweigend, den Vorrang gaben. Schliesslich erscheinen allfällige

verkehrstechnische Erschwernisse durch den eventuellen gleichzeitigen Betrieb von zwei Gruben nicht unüberwindbar, sondern es ist durchaus wahrscheinlich, dass sich solche mit geeigneten Massnahmen im Bewilligungsverfahren zureichend auffangen liessen.

4.6. Soweit sich die Beschwerdeführenden in diesem Zusammenhang auf die Wirtschaftsfreiheit berufen, genügen ihre Ausführungen den Anforderungen an eine ausreichende Beschwerdebegündung nicht (vgl. E. 3).

4.7. Der angefochtene Entscheid beruht demnach auf einer hinreichenden Interessenabwägung und verletzt den Grundsatz der Planbeständigkeit nicht.

5.

5.1. Die Beschwerdeführenden bringen weiter vor, der angefochtene Entscheid verstosse gegen die bundesrechtliche Pflicht, einen ausreichenden Landschaftsschutz zu gewährleisten.

5.2. Zunächst rügen die Beschwerdeführenden in diesem Zusammenhang, dass das Kantonsgericht das kantonale Abbaukonzept von 1995 entgegen seinem Wortlaut ausgelegt habe, worin sie eine Verletzung von Art. 9 RPG sehen. Gemäss dem luzernischen Abbaukonzept von 1995 sei eine Zusammenarbeit mehrerer Abbauunternehmungen im selben Gebiet anzustreben, und es enthalte das Ziel, dass vor der Öffnung neuer Abbaustellen vorab die bestehenden offenen Abbaustellen ausgenützt werden sollten.

5.2.1. Nach Art. 9 Abs. 1 RPG sind die Richtpläne für die Behörden verbindlich. Es erscheint fraglich, ob die Beschwerdeführenden ausreichend darlegen, inwiefern die strittige Reglementsänderung dieser Bestimmung widersprechen sollte. Die angerufenen, im Abbaukonzept enthaltenen Grundsätze stellen jedoch so oder so keine zwingenden Richtlinien für die Nutzung von Kiesabbaustellen dar, sondern definieren lediglich Sollvorgaben, von denen aufgrund einer Gesamtinteressenabwägung abgewichen werden kann. Das geht insbesondere aus Relativierungen wie der Verwendung der Wortfolge "wo möglich", des Verbs "anzustreben" oder des Hilfsverbs "soll" (und nicht "muss" oder "ist") hervor.

5.2.2. Es kann hier offen bleiben, ob das Abbaukonzept von 1995 einen eigentlichen Richtplan oder lediglich eine Vorstufe zu einem solchen darstellt, wie die Beschwerdegegnerin 2 geltend macht. Jedenfalls ist die Umsetzung des Abbaukonzepts als kantonaler Vorschrift nur auf Willkür hin überprüfbar, wobei zusätzlich in Rechnung zu stellen ist, dass den kommunalen und kantonalen Behörden insofern ein grosser Beurteilungsspielraum zukommt. Angesichts dieses Spielraums sowie des relativ unverbindlich formulierten Wortlauts ist nicht zu beanstanden, wenn die Vorinstanzen zum Schluss gelangt sind, aufgrund einer Abwägung aller wesentlichen Interessen könne hier von den Sollvorgaben abgewichen werden.

5.3. Die Beschwerdeführenden machen sodann geltend, der angefochtene Entscheid verletze die bundesrechtlichen Minimalvorgaben zum Landschaftsschutz.

5.3.1. Die bundesrechtlichen Bestimmungen zum Landschaftsschutz in Art. 3 ff. des Bundesgesetzes vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG; SR 451) sind nur dann unmittelbar anwendbar, wenn der Kanton in Erfüllung einer Bundesaufgabe gemäss Art. 2 NHG handelt. Die umstrittene Reglementsänderung berührt keine vom Bundesrecht selber geregelten Sachverhalte. Die in Anwendung des Bundesrechts bei der Bewilligung eines konkreten Projekts zu treffenden Entscheide werden von der geplanten Reglementsänderung nicht präjudiziert. Der Kanton Luzern handelte im vorliegenden Zusammenhang daher in Erfüllung einer kantonalen Aufgabe, womit die Wahrung des Landschaftsschutzes grundsätzlich in seiner Zuständigkeit liegt. Er hat dabei insbesondere die Bundesinventare der Landschaften und Naturdenkmäler zu berücksichtigen (BGE 135 II 209 E. 2.1 S. 212 f.) sowie den in Art. 3 Abs. 2 RPG enthaltenen Planungsgrundsatz der Schonung der Landschaft zu beachten. Auch dies bedingt eine umfassende Interessenabwägung (vgl. Art. 3 der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000, RPV; SR 700.1). Für wie hier im öffentlichen Interesse liegende Bauten und Anlagen sind sachgerechte Standorte zu bestimmen, wobei nachteilige Auswirkungen auf die natürlichen Lebensgrundlagen, die Bevölkerung und die Wirtschaft vermieden oder gesamthaft gering gehalten werden sollen (Art. 3 Abs. 4 RPG). Diese und andere Interessen sind bei Massnahmen der Raumplanung, die unter anderem die Sicherung einer ausreichenden Versorgungsbasis des Landes bezwecken (vgl. Art. 1 Abs. 2 lit. d RPG), gegeneinander abzuwägen.

5.3.2. Die Abbauzone "Under Moos" liegt nicht im Perimeter eines inventarisierten Natur- oder Landschaftsobjekts von nationaler Bedeutung und zählt nicht zum kantonalen Natur- oder Landschaftsinventar. Es gibt auch keine Hinweise dafür, dass es sich um einen schutzwürdigen Lebensraum nach Art. 18 NHG handelt. Zwar räumen der kantonale Richtplan vom 17. November 2009 (Text, L 1) sowie der Regionale Entwicklungsplan Wiggertal-Willisau vom 28. September 2007 (Leitsätze Landschaft) der Erhaltung und Gestaltung der Landschaft als Voraussetzung für einen attraktiven Wohn- und Tourismuskanton einen hohen Stellenwert ein. Diese Grundsätze stellen aber allgemeine programmatische Bestimmungen dar, die sich zudem auf das gesamte von der Planung erfasste Gebiet beziehen und für das hier zu beurteilende Kiesabbaugebiet zu konkretisieren sind. Hinzu kommt, dass die geplante Kiesabbaustelle "Under Moos" weniger einsehbar und exponiert ist als die bisherige im Gebiet "Fiechten".

5.3.3. Die strittige Reglementsänderung betrifft einzig den Zeitpunkt einer an sich unbestrittenen Nutzung des Abbaubereichs. Sie würde sich somit nur insofern auf die Landschaft auswirken, als bei einem allfällig gleichzeitigen Kiesabbau in den Gebieten "Fiechten/Gängli" und "Under Moos" der Landschaftseingriff im Gemeindegebiet von Luthern vorübergehend quantitativ grösser wäre. Angesichts dieser nicht sehr bedeutenden Auswirkung liegt kein unzulässiger Eingriff in den Landschaftsschutz vor. Die Vorinstanzen haben die im Spiel stehenden Interessen ausreichend und korrekt gewürdigt. Der von den Beschwerdeführenden angerufene BGE 111 Ib 85, worin es um eine Interessenabwägung im Rahmen einer Ausnahmegewilligung nach Art. 24 RPG ging und das damals einschlägige kantonale Recht im Kantonsgebiet nur eine einzige Kiesabbaustelle zulies, was das Bundesgericht übrigens als nicht unproblematisch beurteilte, ist mit dem vorliegenden Fall nicht vergleichbar.

5.4. Der angefochtene Entscheid verstösst demnach nicht gegen die bundesrechtlichen Bestimmungen über den Landschaftsschutz.

6.

6.1. Die Beschwerdeführenden sind überdies der Ansicht, der angefochtene Entscheid verletze die behördliche Koordinationspflicht. Im Wesentlichen machen sie geltend, dass gestützt auf Art. 25a in Verbindung mit Art. 2 RPG die Erweiterung der Abbauzone "Fiechten/Gängli" und der allfällige Abbau des Restvolumens in der Abbaustelle "Fiechten" mit der Öffnung der neuen Abbaustelle "Under Moos" hätten koordiniert werden müssen.

6.2. Der Erlass von Art. 18 Abs. 4 BZR im Jahre 2005 bezweckte die langfristige Sicherung der Versorgung mit dem Rohstoff Kies durch eine zeitliche Staffelung des Abbaus. Die Ausgangslage hat sich in der Zwischenzeit jedoch verändert. Wegen der Abbauverzögerungen bzw. der Streitigkeiten um die übrigen Abbauzonen wird in der Gemeinde Luthern seit 2011 kein Kies mehr abgebaut. Die Vorinstanzen sind deshalb das Abbauprojekt im Gebiet "Under Moos" von Beginn an umfassend angegangen und haben sich um eine Koordination der planungs- und der bewilligungsrechtlichen Anforderungen bemüht. Die entsprechenden Verfahren liefen parallel ab, was auch noch vor dem Bundesgericht zutrifft.

6.2.1. Im vorliegenden Fall liegt der einzige Sachzusammenhang zwischen den verschiedenen betroffenen Zonen darin, dass sie alle den Abbau von Kies in der Gemeinde Luthern betreffen. Ein allfälliger rechtlicher Zusammenhang ergibt sich ausschliesslich aus der bisherigen Bestimmung von Art. 18 Abs. 4 Unterabs. 2 BZR, wonach der Abbau im hier fraglichen Gebiet "Under Moos" ausgeschlossen ist, solange sich derjenige im Gebiet "Fiechten/Gängli" noch nicht im letzten Jahr befindet. Gerade diese Verknüpfung soll nun aber aufgehoben werden. Die beiden betroffenen Abbauzonen bilden keine Einheit. Es handelt sich vielmehr um zwei unterschiedliche Kiesabbaugebiete mit Abbaustellen auf unterschiedlichen Grundstücken mit unterschiedlichen Eigentümern. Die Nutzung des neuen Gebiets schliesst die Weiterverwendung des bisherigen nicht aus. Aus dem Raumplanungsgesetz lässt sich nicht ableiten, dass sämtliche Kiesabbauvorhaben über die Richtplanung hinaus planerisch in der Weise koordiniert werden müssten, dass der Abbau selbst, auch nicht in derselben Gemeinde, in der zeitlichen Abfolge reglementarisch zu staffeln ist. Das ist zwar grundsätzlich zulässig und allenfalls auch erwünscht, wie die bisherige Regelung von Art. 18 Abs. 4 BZR zeigt, wird gesetzlich aber nicht vorgeschrieben.

6.2.2. Dass die von den Beschwerdeführenden angeregte gemeinsame Nutzung im Gebiet

"Flechten/Gängli" ohne Verletzung von Bundesrecht als wenig erfolgversprechend beurteilt werden durfte, wurde bereits dargelegt (vgl. vorne E. 4.5). Auch insofern schlägt das Argument der Koordinationspflicht nicht durch.

6.2.3. Im Übrigen sind im hier zu beurteilenden Planungsstadium auch noch keine verbindlichen Massnahmen zum Schutz vor Immissionen erforderlich. Die planenden Behörden verfügen insoweit über einen grossen Beurteilungsspielraum. Die Einhaltung der Bestimmungen zum Immissionsschutz gemäss dem Umweltschutzrecht des Bundes lässt sich erst auf der Stufe des Baubewilligungsverfahrens anhand eines konkreten Projekts abschliessend beurteilen und bildet hier, soweit erforderlich und noch strittig und korrekt gerügt, Gegenstand des Parallelverfahrens 1C\_511/2014.

6.3. Der angefochtene Entscheid verletzt demnach die bundesrechtliche Koordinationspflicht nicht.

7.

7.1. Schliesslich rügen die Beschwerdeführenden einen Verstoss gegen das Fairnessgebot und damit von Art. 5 BV sowie eine Verletzung von Art. 8 und 9 BV wegen angeblicher Ungleichbehandlung der Kiesabbau-Konkurrenten.

7.2. Ob diese lediglich rudimentär begründeten Rügen ausreichend substantiiert sind, ist fraglich, kann jedoch offen bleiben. Soweit ersichtlich, machen die Beschwerdeführenden geltend, die Beschwerdeführerin 1 werde im Vergleich zu ihrer ebenfalls im Kiesabbau tätigen Konkurrentin systematisch benachteiligt, indem das Abbaugelände "Flechten/Gängli" blockiert bleibe, währenddem das neue Abbaugelände "Under Moos" forciert werde. Ob die Erweiterung des Abbaus in "Flechten/Gängli" mit dieser Argumentation in den Streitgegenstand des vorliegenden Falles einbezogen werden kann und ob überhaupt eine vergleichbare Sachlage vorliegt, erscheint beides ebenfalls fraglich. Die hier strittige Reglementsänderung verändert jedoch so oder so die rechtliche Reglementierung der Nutzung des Gebiets "Flechten/Gängli" nicht, sondern eröffnet einzig die frühere Nutzung der Zone "Under Moos". Dieser Vorgang lässt sich damit rechtfertigen, dass in der Zone "Flechten/Gängli" der Kiesabbau während mehreren Jahren wegen der dortigen Streitigkeiten verunmöglicht war, und beruht damit auf einer ernsthaften sachlichen Grundlage. Der angefochtene Entscheid ist damit weder unfair noch rechtsungleich.

8.

Die Beschwerde erweist sich als unbegründet und ist abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden kann.

Bei diesem Verfahrensausgang werden die unterliegenden Beschwerdeführenden unter Solidarhaft kostenpflichtig (Art. 66 Abs. 1 und 5, Art. 65 BGG). Überdies haben sie als Solidarschuldner die Beschwerdegegnerin 2 für das bundesgerichtliche Verfahren angemessen zu entschädigen (vgl. Art. 68 BGG). Praxisgemäss ist der ebenfalls obsiegenden Gemeinde keine Parteientschädigung zuzusprechen (vgl. Art. 68 BGG sowie BGE 134 II 117 E. 7 S. 118 f.).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.

Die Gerichtskosten von Fr. 4'000.-- werden den Beschwerdeführenden unter Solidarhaft auferlegt.

3.

Die Beschwerdeführenden haben als Solidarschuldner die Beschwerdegegnerin 2 für das bundesgerichtliche Verfahren mit Fr. 4'000.-- zu entschädigen.

4.

Dieses Urteil wird den Parteien, der Gemeinde Luthern, dem Regierungsrat des Kantons Luzern, dem Kantonsgericht Luzern, 4. Abteilung, dem Bundesamt für Umwelt BAFU und dem Bundesamt für Raumentwicklung ARE schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 13. Mai 2016

Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung  
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Fonjallaz

Der Gerichtsschreiber: Uebersax